



## Trois réformes des institutions, trois conceptions du juste au sein de communautés d'irrigants

Patrice Garin, Sébastien Loubier

### ► To cite this version:

Patrice Garin, Sébastien Loubier. Trois réformes des institutions, trois conceptions du juste au sein de communautés d'irrigants. L'avenir de l'agriculture irriguée en Méditerranée. Nouveaux arrangements institutionnels pour une gestion de la demande en eau, 2006, Cahors, France. cirad-00190895

**HAL Id: cirad-00190895**

**<http://hal.cirad.fr/cirad-00190895>**

Submitted on 23 Nov 2007

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Trois réformes des institutions, trois conceptions du juste au sein de communautés d'irrigants

Patrice GARIN, Sébastien LOUBIER

Cemagref, UMR G-Eau, 361, rue J.-F. Breton, BP 5095, 34033 Montpellier Cedex

Mel : patrice.garin@cemagref.fr ; sebastien.loubier@cemagref.fr

**Résumé** – Ce document rapporte trois exemples de réformes institutionnelles conduites par trois groupes d'irrigants organisés en Associations syndicales autorisées (ASA) dans le département du Lot en France. La refonte des règlements comme la participation des usagers concernés sont nécessaires à la durabilité des institutions collectives d'irrigation, comme cela a déjà été souligné dans la littérature, notamment en économie institutionnelle. On décrit ici ce processus de réforme au sein de trois ASA du Lot. Le rôle d'accompagnement joué par les organismes d'appui à ces associations est spécifié et discuté. Ces réformes aboutissent à des modalités différentes de partage des ressources et du coût collectif de l'eau, pour des groupements d'irrigants pourtant géographiquement proches. Cette diversité provient de la spécificité de chaque argumentaire mobilisé, se référant chacun à une variété de notions de justice et d'équité, débattues par les collectifs impliqués. Derrière une revendication générale d'une règle « équitable », on retrouve une composition variée de stricte égalité des droits, d'équité proportionnelle, d'égale opportunité des chances, de préséance de droits anciens, de primauté de l'efficacité. Il n'y a donc pas une tarification équitable unique, une allocation juste, un système de contrôle impartial, mais différentes solutions perçues comme justes par ceux qui les conçoivent et les vivent. Ce constat, conforme à d'autres exemples dans des contextes variés, décrits dans la littérature, milite pour une grande autonomie de décision des associations d'irrigants dans la construction collective de leurs règles de fonctionnement, dans le respect du cadre procédural cher aux institutionnalistes et aux juristes.

## Introduction

De nombreux pays des rives sud du pourtour méditerranéen développent des politiques de décentralisation de la gestion de l'eau, qui ambitionnent de confier à des groupements d'usagers de l'eau la responsabilité de gérer l'eau au sein de leur collectif. Les fonctions qui leur sont transférées sont diverses, avec des niveaux variables de responsabilité et d'autonomie vis-à-vis d'autorités supérieures, mais elles comportent généralement une mission de distribution de l'eau à travers l'exploitation et la maintenance d'un réseau collectif. Pour ce faire, elles doivent édicter un ensemble de règles, qui forme une « institution d'irrigation », d'après Ostrom (1992)<sup>1</sup>, définissant droits et devoirs de chacun vis-à-vis de l'eau et du réseau, au sein de leur collectif et entre leur communauté et le reste de la société. C'est l'élaboration de ces règles collectives qui nous intéresse ici.

L'importance de ces règles est connue. Sans mécanismes formels et informels de régulation, c'est l'accès libre aux ressources et leur pillage selon la tragédie des communs, décrits par Garret Hardin (Feeny *et al.*, 1990). A partir d'analyses empiriques sur des communautés ancestrales d'irrigants de toutes les régions du monde, de nombreux auteurs ont dégagé les propriétés que devaient avoir ces institutions pour assurer la durabilité des systèmes d'irrigation (Ostrom, 1993 ; Wade, 1988 ; Baland et Platteau, 1996 ; Agrawal, 2001). Sans insister sur les propriétés de ces institutions, *nous focaliserons notre propos sur la*

<sup>1</sup> E. Ostrom définit une institution d'irrigation comme « l'ensemble des règles utilisées pour fournir et utiliser l'eau dans un contexte particulier » ( « the set of working rules or "rules-in-use" for supplying and using water in a particular location »).

*manière dont se construisent concrètement ces règles collectives*, sur quels fondements, et plus particulièrement sur *les notions de justice, d'équité et d'impartialité mobilisées* par ces communautés.

Ces critères de justice au sens large jouent un rôle éminent dans l'acceptabilité des règles, dans leur mise en œuvre effective puis dans leur respect par les personnes auxquelles elles s'adressent. Nous avons donc voulu analyser comment ces sentiments étaient mobilisés au sein d'Associations syndicales autorisées (ASA) d'irrigation en France au cours de diverses réformes institutionnelles. Notre hypothèse était que dans des associations voisines, *sur des questions analogues, des règles différentes étaient retenues car la manière de définir « ce qui est juste » est différente selon les groupes*. Cette diversité du « sentiment du juste » est, pour nous, riche d'enseignements sur les dangers qu'il y aurait à vouloir imposer des règles uniformes pour toutes les associations d'une région, et sur le rôle des organismes d'appui dans l'élaboration de ces institutions.

Cette question de la construction collective des règles communes intéresse autant un public des rives sud et nord de la Méditerranée. Au sud, le contexte est celui de l'émergence de ces règles collectives dans des associations nouvellement créées sur les anciens périmètres publics. Au nord, les enjeux sont plutôt d'amener ces groupements à s'adapter, car ces règles doivent être régulièrement réformées. Cette similarité des phases de création-recréation d'institution d'irrigation a été l'une des motivations de cette analyse de cas, pouvant donner lieu à débat au sein du projet Wademed.

Insistons aussi sur *l'illusion de la quête de règles parfaites et définitives*. En effet, il serait vain – voire dangereux – de vouloir figer les systèmes irrigués dans un équilibre imaginaire dans un contexte marqué par les incertitudes. Comme tout système socio-écologique dynamique, la vie d'un système irrigué peut se schématiser par des cycles de quatre phases (Gunderson *et al.*, 1995) : (1) croissance et exploitation rapide de ses capacités nouvelles ; (2) maturité et conservation de ses propriétés ; (3) déclin et disparition de certains éléments ; (4) réorganisation et regain de croissance. Cette dernière phase de reprise est tributaire du renouvellement de ses composantes, dont ses institutions. Un exemple édifiant de ces « différentes vies » d'un système irrigué et de ses règles de fonctionnement est donné par Ruf (2001) dans son histoire des canaux de Prades, dans les Pyrénées-Orientales, du XIV<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle, chacun des cycles ayant duré de quelques dizaines à une centaine d'années, les dernières étant plus courtes.

Dans cette vision cyclique de la vie des « institutions d'irrigation », on peut avancer que de nombreuses ASA du Lot se situent entre les phases 3 et 4. A la fin des années 1970 et 1980, le contexte socio-économique était favorable au développement de l'irrigation et de nombreux réseaux ont été créés (phase 1). La réforme de la PAC de 1992 a conforté la rentabilité des grandes cultures irriguées et les agriculteurs ont testé différentes productions à plus haute valeur ajoutée (phase 2). Le XXI<sup>e</sup> siècle commence avec une nouvelle phase pour les ASA, parce que les leaders paysans qui les ont créées sont ou vont partir en retraite, comme de nombreux adhérents de la première heure, parce que de nombreuses politiques publiques bousculent l'ordre établi (PAC, Directive européenne sur l'eau, réforme de la loi sur les ASA), enfin parce qu'émergent ici et là de nouvelles demandes pour l'eau.

Dans une première partie, nous présenterons les ASA, notamment sous l'angle juridique. Nous rappellerons également ce que dit la littérature en économie institutionnelle sur les conditions que doivent remplir ces ensembles de règles pour assurer la durabilité des systèmes, certaines relevant de la justice procédurale, d'autres des principes d'équité. Dans une deuxième partie, nous présenterons nos hypothèses de recherche sur la diversité des sentiments de justice et le protocole que nous avons suivi sur le terrain. La troisième partie comprend une typologie succincte des réformes institutionnelles récentes ou en cours dans les ASA d'irrigation du Lot, les trois cas d'étude détaillés et les processus d'élaboration de ces réformes. La quatrième partie détaille les argumentaires sur le juste dévoilés dans les discours. Dans la conclusion, nous évoquerons les implications opérationnelles de ces travaux, notamment pour les structures d'appui aux associations d'irrigants.

## **Les ASA d'irrigation en France et leurs principes de fonctionnement à l'aune des principes de justice et de durabilité**

### **Nature juridique des ASA et justice procédurale**

Les ASA sont des groupements de propriétaires constitués en vue de *permettre l'exécution et l'entretien à frais communs de travaux immobiliers* tant d'utilité publique que privée. Une ASA a trois organes administratifs : l'assemblée générale (AG) des propriétaires, qui élit un syndicat, ces syndics désignant un directeur. Après

enquête publique, le préfet autorise alors l'association, conférant à l'ASA un statut d'établissement public, dont le comptable sera un des percepteurs de la zone.

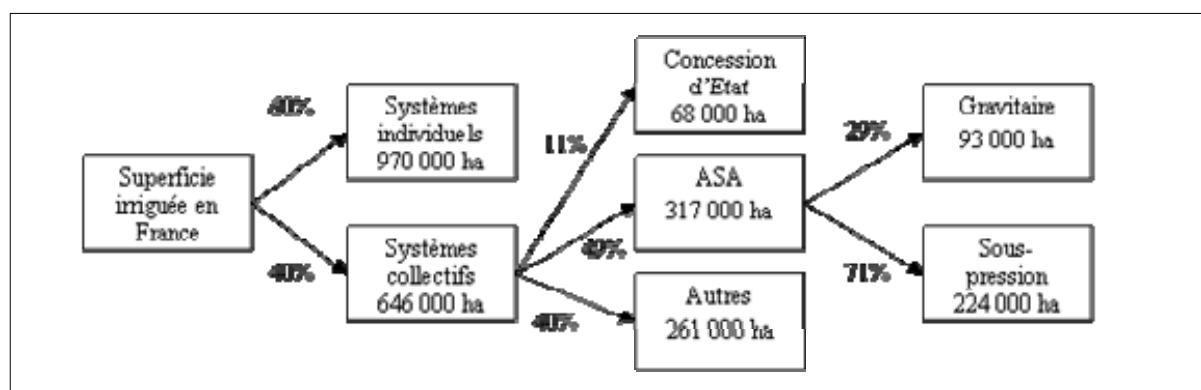
Seuls les propriétaires de terres inscrites dans le périmètre sont membres de l'ASA, quel que soit l'usage fait du réseau ou de la terre. Les usagers locataires ou exploitants non propriétaires du foncier ne sont pas membres de l'ASA et ne participent donc pas à la gestion du réseau sauf si leur propriétaire leur délègue un pouvoir de représentation.

Juridiquement, les ASA sont régies par deux textes : la loi plusieurs fois modifiée du 21 juin 1865 et le décret modifié du 18 décembre 1927, consolidés par la jurisprudence (Lefèvre, 1996). Ces textes sont fondés sur cinq principes forts (Garin et Loubier, 2002), qui reflètent la volonté toujours réaffirmée depuis par l'Etat d'utiliser les ASA comme support de sa politique d'aménagement du territoire en maîtrisant leur devenir :

- *éligibilité aux financements publics pour les investissements*, afin de pouvoir les intégrer dans les politiques de développement territorial ;
- *préservation des investissements collectifs sur le long terme*, par deux voies : l'attachement des droits d'irrigation à la terre est quasi définitif, quels qu'en soient les usages, alors que la taxe syndicale est un impôt prélevé sur le propriétaire d'une parcelle inscrite dans le périmètre ; le droit du préfet d'imposer des travaux de confortement du réseau si besoin ;
- *séparation des rôles entre ordonnateur (le directeur) et receveur (le percepteur)*, afin de réduire les risques de détournement ou de pression sociale et pour faciliter le contrôle budgétaire ;
- *principe d'équilibre budgétaire et de contrôle*, *a priori* sur le budget et *a posteriori* sur les comptes administratifs comme tout établissement public, complété par la vérification de la conformité de toutes les procédures de décision de l'ASA (statuts, délibérations, etc.).
- *autonomie de décision sur les règles de fonctionnement* qui touchent aux relations entre associés et à la gestion opérationnelle du périmètre. Les statuts, obligatoires, votés par l'AG et reconnus par l'Etat, forment l'assise juridique « immuable » de l'association. Ils précisent les parcelles inscrites dans le périmètre, les buts de l'association, les critères d'éligibilité aux instances de décision, les attributions des instances de gestion. La gestion courante est de la responsabilité du syndicat : les règles de gestion du personnel, de répartition des tâches, de tarification, d'allocation d'eau, de pénalités, etc. peuvent être formalisées dans un règlement intérieur, modifiable sur proposition du syndicat, suivie d'une délibération de l'AG.

Dans une lecture dichotomique classique de la notion de justice, ce qui relève d'une vision *procédurale* de la justice est ainsi fortement balisé par l'Etat – notamment dans les principes 3, 4 et le contenu des statuts – afin de limiter les contentieux devant les tribunaux administratifs, alors que ce qui relève de la justice *distributive*, portant sur l'allocation équitable des droits et devoirs à chacun, est laissé à l'appréciation du groupe concerné, formalisé dans le règlement « intérieur ».

Depuis 150 ans, les ASA ont été l'un des piliers essentiels de la politique française de développement de l'irrigation. Des systèmes de canaux datant parfois du Moyen Age ont adopté ce statut. La puissance publique a financé la création de nombreux réseaux pour équiper les plaines du sud de la France à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Mais ce statut a également servi à l'expansion des réseaux de distribution sous pression depuis les années 1960 (Garin et Loubier, 2002) et aujourd'hui près de la moitié des superficies irriguées à partir de réseaux collectifs le sont dans le cadre des ASA, ce qui représente 20 % de la superficie française irriguée (figure 1).



**Figure 1.** Répartition de la superficie irriguée en France (Garin *et al.*, 2001).

En 1995, les 860 ASA de réseaux sous pression couvraient 307 000 ha, représentant une surface irriguée d'environ 224 000 ha pour 45 000 propriétaires. Une ASA « moyenne » en France, c'est donc 52 adhérents pour 357 ha équipés dont 260 sont irrigués.

Dans le Lot dominant les ASA de petite taille (29 réseaux sur 34 avec moins de 100 ha souscrits, seulement cinq réseaux de 100 à 300 ha souscrits avec 30 à 105 adhérents)<sup>2</sup>.

## Conditions de gestion durable des institutions d'irrigation et critères de justice

Les huit conditions que Oström (1992) a identifiées comme étant nécessaires pour que les institutions d'irrigation assurent la durabilité des systèmes irrigués peuvent aussi se classer selon le critère de justice auquel elles se réfèrent.

Cinq conditions s'attachent à garantir le besoin d'impartialité et de justice procédurale :

- les frontières de la ressource et du groupe d'utilisateurs doivent être clairement définies ;
- les règlements doivent être collectivement choisis et le plus grand nombre d'individus affectés par les règles opérationnelles doivent pouvoir participer à leur modification ;
- il doit exister un mécanisme de contrôle indépendant et responsable ; à ce système formel, d'autres auteurs ont ajouté le besoin de systèmes informels (surveillance mutuelle...) confortant un système de sanctions morales et sociales (Aggarwal, 2000) ;
- il doit exister un mécanisme de résolution des conflits entre utilisateurs ou entre utilisateurs et gestionnaires, d'accès rapide et à faible coût ;
- les droits d'organisation ne doivent pas être remis en cause par des institutions de niveau supérieur, afin de ne pas éroder le capital social né de l'action collective des adhérents.

Une autre condition s'attaque nettement à la dimension substantive de l'équité, en proposant un principe de tarification différentiel selon la valorisation de l'eau : les coûts supportés par un utilisateur doivent être proportionnellement équivalents aux bénéfices de l'usage de la ressource.

Les deux dernières conditions combinent des éléments de justice distributive et procédurale :

- les sanctions doivent être progressives ;
- pour les ressources faisant partie d'un système plus large, plusieurs échelles de décision sont nécessaires pour coordonner les activités d'appropriation, de provision, de mise en œuvre, de contrôle, de résolution de conflits et de gestion.

Les fondements juridiques des ASA répondent à l'essentiel de ces conditions de durabilité, y compris sur le critère d'équité évoqué puisque la loi impose, pour la tarification, que « les bases (de répartition des dépenses) doivent être établies de telle sorte que chaque propriété soit imposée en raison de l'intérêt qu'elle a à l'exécution des travaux »<sup>3</sup> (pour une analyse plus approfondie, voir Garin et Loubier, 2002).

Agrawal (2001), synthétisant divers travaux (Wade, 1988 ; Baland et Platteau, 1996 ; Blomquist *et al.*, 1994), a défini d'autres caractéristiques de ces institutions, en interaction avec leur environnement. Mais, au final, l'ensemble de ces travaux apporte plus d'éclairage sur les propriétés de ces règles que sur la manière concrète de les construire, si l'on excepte l'injonction procédurale de participation du plus grand nombre d'irrigants formulée par E. Oström. C'est cette question du « comment cela se décide concrètement » que nous avons abordée.

## Éléments de méthode d'analyse de discours sur les réformes institutionnelles

Pour retracer la manière dont ces réformes institutionnelles se sont déroulées dans des ASA du Lot, et plus particulièrement comment différentes notions de justice, d'équité, d'impartialité ont été mobilisées par ceux qui les ont menées, nous avons :

- établi une typologie des réformes institutionnelles intervenues sur les 35 ASA du Lot depuis leur création, selon la nature des questions principales traitées, au cours d'un entretien avec R. Roussiès, de l'Union d'ASA du Lot, qui y a toujours participé, en tant que structure d'appui (typologie à dire d'acteurs) ;

<sup>2</sup> D'après R. Roussiès (1995) : « ASA organisées en Union départementale ». Séminaire sur les Associations d'irrigants, 13-17 novembre 1995, Marrakech, Maroc.

<sup>3</sup> Article 41, décret du 18 décembre 1927 (Lefèvre, 1996).

- choisi trois cas illustratifs de trois enjeux principaux de réforme (réforme organisationnelle et juridique, changement de règles d'accès à l'eau et tarification, extension du périmètre) ;
- interviewé des acteurs principaux de ces réformes au sein de ces trois ASA, en croisant les discours (le président, généralement porteur de la réforme, au moins un autre promoteur de cette réforme, un opposant si possible, et R. Roussiès).

Les interviews, semi-directifs, s'inspirent du format du « récit de vie ». Nous avons lancé la discussion sur l'histoire de l'ASA, l'interviewé y mêlant sa propre histoire, puis, par des questions de relance, nous avons fait raconter la manière dont les réformes ont été décidées : l'émergence et la perception des problèmes, qui s'en est saisi, qui a participé, quelles pistes de solution ont été explorées, lesquelles ont été retenues, pour quoi et par qui, le rôle de l'UASA et d'éventuels autres partenaires, quelles leçons aujourd'hui.

Nos questions de relance ont notamment porté sur ce qui avait été vécu comme « injuste », en quoi les différentes options étaient perçues comme plus ou moins « justes », « équitables », « impartiales », « acceptables », en tentant d'amener les interviewés à expliciter ces notions.

*Notre hypothèse initiale était que chaque groupe, confronté à des enjeux et des contextes différents, allait mobiliser les mêmes critères de justice, mais chacun de manière spécifique. Si cette hypothèse était avérée, cela aurait comme implication opérationnelle de renforcer la recommandation d'E. Oström sur la participation des gens concernés à la définition des institutions, en insistant sur la véritable autonomie dont ils doivent bénéficier dans la construction de règles qu'ils doivent trouver justes, selon leurs critères de jugement. Les organismes d'appui devraient alors se contenter d'apporter des éclairages sur des scénarios, des pistes possibles et sur la conformité juridique des décisions. Proposition à mettre en débat au sein du projet Wademed pour un écho éventuel sur les rives sud de la Méditerranée.*

Notre hypothèse s'est fondée sur des analyses comparables menées en Australie, sur l'acceptabilité de réformes de politiques de l'eau. Il s'agissait, dans différents contextes, de trouver les mesures appropriées afin de garantir des débits minimaux dans des rivières, de réduire la pollution, ou de stopper la surexploitation des nappes, etc. L'arsenal des mesures envisagées allait du technique (changements de pratiques d'irrigation) à l'économique (marchés de l'eau) et au juridique (renégociation des droits d'eau). Mobilisant des approches issues de la psychologie sociale, G.J. Syme et B.E. Nancarrow ont multiplié en dix ans les protocoles et les enquêtes auprès de centaines de personnes afin de dégager ce que les populations concernées et les acteurs de l'eau considéraient comme « juste » de faire, tant en termes de mesures que sur la manière d'élaborer ces réformes, et sur quels principes de justice elles le justifiaient (Syme et Nancarrow, 1997 ; Syme *et al.*, 1999 ; Nancarrow et Syme, 2004). Leurs conclusions soulignent :

- que seul le principe d'*égale liberté de participation* au débat sur le choix des options était partagé par quasiment l'ensemble des personnes interrogées, mais la légitimité de ce principe « universel » pouvait être réfutée dans des situations concrètes de renégociation d'allocation de la ressource ;
- qu'il n'y avait pas d'unanimité, loin s'en faut, pour reconnaître la légitimité d'autres principes, et qu'en outre la reconnaissance de cette légitimité était différente selon que les interviewés exprimaient un jugement général, qu'ils étaient amenés à se prononcer sur un cas concret qui ne les concernait pas directement, ou encore qu'ils étaient eux-mêmes « affectés ». Une majorité de personnes soulignait d'ailleurs la nécessité d'élaborer des règles du jeu en partant des enjeux locaux.

Parmi ces principes non unanimement partagés, on trouve en particulier de nombreuses normes sociales qui régissent la répartition des avantages et des ressources (justice distributive) :

- la stricte égalité des droits pour tous ;
- l'équité « proportionnelle » à l'effort consenti, accordant une prime, ou au moins ne remettant pas en cause la situation de ceux qui avaient fait un effort par le passé (en ayant investi pour améliorer la situation antérieure, en ayant respecté scrupuleusement les règles anciennes) et à l'inverse en pénalisant ceux qui ont contribué au problème en ne respectant pas les anciennes règles ;
- l'égalité d'opportunité des chances, qui s'apparente au principe d'égalité équitable des chances de Rawls (1971, cité par Arnsperger et Van Parijs, 2003), qui consiste à garantir à tous un accès possible aux différents niveaux de droits, quand ils existent<sup>4</sup> ;

<sup>4</sup> Exemple en Australie : offrir la possibilité à de nouveaux agriculteurs d'avoir une part dans l'allocation accordée au monde agricole.

- l'équité « sociale », équivalant au principe de différence de Rawls (op. cité), qui stipule que le choix des règles doit être dicté par la recherche du bénéfice des membres les moins avantagés de la société<sup>5</sup>.
- le critère d'« antériorité » des droits historiques, accordant un privilège aux ayants droit reconnus par la précédente loi ;
- le critère d'efficacité technique ou économique, avec des droits dépendant de la performance technico-économique des agents, ou plus généralement en qualifiant de plus justes les règles qui devraient avoir le plus d'efficacité vis-à-vis du problème posé.

On comprend que, selon la composition de justice que chaque communauté va réaliser à partir de ces principes, les mesures considérées comme équitables variaient d'un site à l'autre.

C'est aussi ce que nous voulions illustrer dans les réformes institutionnelles au sein des ASA, avec cette particularité, par rapport aux cas australiens cités, qu'il s'agissait de redéfinir les règles de vie interne à une communauté (ici l'ASA), pour des enjeux qui lui sont propres et non pas en réponse à une remise en cause « externe » des droits et devoirs du collectif.

Dans l'analyse du sentiment de justice des règlements au sein de cette organisation, il faut ainsi ajouter une troisième composante de la justice propre au fonctionnement des organisations : la justice « interactionnelle ». Elle qualifie la manière dont les relations interpersonnelles vont altérer la vision d'une juste distribution des avantages et ressources et des procédures. En effet, le jugement des individus sur les règlements d'une organisation dépend aussi du sentiment de respect de la dignité de la personne (Folger et Cropanzano, 1998).

## Les réformes institutionnelles dans les ASA du Lot et les trois cas étudiés

### Typologie des réformes

Les réformes ont été classées en trois grands types selon la nature de l'enjeu dominant : (1) partage de la ressource et des coûts ; (2) extension du périmètre ou nouveaux usages de l'eau ; (3) changements organisationnels et juridiques.

Dans les types 1 et 3, deux sous-types de réforme ont été distingués selon le degré de complexité des changements induits.

*1 a) Changement du mode de partage de l'eau et des coûts (système de contrôle et de tarification incitative).* Dans le Lot, les réseaux « à la demande » sont rares. Les conditions topographiques auraient nécessité des investissements trop coûteux. Les systèmes de tours d'eau, des bornes avec réducteur de pression mais sans limiteur de débit ni compteur (faible coût de maintenance), couplés avec une tarification forfaitaire par hectare souscrit, ont été privilégiés. En principe, 1 ha souscrit donne droit à un volume maximal (durée + débit) calculé de façon à satisfaire confortablement (120 % environ) les besoins d'un hectare en maïs en année sèche. L'agriculteur est ensuite libre d'utiliser cette souscription comme il l'entend sur les parcelles inscrites dans le périmètre. La superficie réellement irriguée peut donc différer de la « souscription ». La tarification forfaitaire s'établit simplement par répartition de tous les coûts (fixes et variables) sur la totalité de la surface souscrite. Le contrôle du système repose sur la surveillance des tours d'eau (durée), des matériels et des buses (débit). Les dérives sont d'autant plus fortes que le maillage du réseau est lâche et que les voisins sont loin. Des ASA ont alors demandé un changement de système de contrôle et de limitation de la consommation, combinant un système de comptage à la borne, une tarification tenant compte de la réalité des consommations individuelles et des prix de l'eau différenciés par tranche de consommation.

*1 b) Des cas plus « simples » d'adaptation du système de tarification.* La tarification correspondant à la répartition des charges annuelles, certains adhérents ont souhaité lisser les variations interannuelles en constituant des provisions pour maintenance, par exemple. D'autres ont souhaité trouver les modalités de tarification pour des allocations temporaires, quand des débits souscrits étaient disponibles. D'autres

<sup>5</sup> Exemple en Australie : garantir une allocation d'eau minimale garantissant un revenu familial minimal, en faisant supporter les restrictions aux seuls agriculteurs utilisant plus que ce quota minimal.

ont souhaité réfléchir à une tarification « juste » pour les parcelles qui ne seront plus irriguées à moyen terme (retraité ou abandon de l'agriculture sans repreneur...). Ces changements n'avaient pas d'incidence par ailleurs sur les modalités d'accès à l'eau (tour d'eau, comptage, etc.).

2) *Extension du périmètre ou développement de nouveaux services d'eau brute.* Tout en respectant l'autorisation de débit maximal accordée par l'Agence de l'eau à l'ASA, certains réseaux disposent d'une offre en eau potentielle non exploitée. Certains ont donc sollicité l'appui de l'UASA pour étendre le réseau, en améliorant aussi le service sur quelques secteurs défaillants. La demande d'appui concernait également le mode de tarification (quelle « juste » contribution des nouveaux venus au paiement de l'infrastructure globale, comment répartir le coût de l'amélioration du service...) et l'adaptation du règlement intérieur. D'autres réseaux doivent adapter leur offre de service pour de nouveaux usages (jardins, eau brute, lutte anti-incendie), avec des implications sur la tarification et sur la gouvernance (priorité d'allocation en cas de crise, responsabilité civile de l'ASA, implication dans le mode de prise de décision) qu'il faut consigner dans un règlement intérieur.

3 a ) *Changement organisationnel et juridique.* Des syndicats intercommunaux d'irrigation ont désiré changer de statut pour celui d'ASA, afin d'adhérer à l'UASA et recourir à ses services et son expertise. Toutes les règles de fonctionnement changent. La population concernée change : ce ne sont plus des abonnés-usagers de l'eau mais les propriétaires fonciers, éventuellement non utilisateurs de l'eau, qui engagent leur patrimoine. La nature de l'engagement change, passant d'un contrat de service d'eau à durée déterminée, renouvelable et résiliable, à une souscription attachée définitivement au foncier équipé. L'équilibre financier de l'organisation change puisque les subventions communales disparaissent, avec des conséquences sur la tarification. La gouvernance change, avec un conseil syndical élu par les propriétaires et non plus nommé par les communes.

3 b ) *Mise en conformité des statuts et des règlements intérieurs.* Lors de la phase de création intense des ASA, dans les années 1980, l'attention des porteurs des projets et de leurs partenaires s'est focalisée sur les dimensions technique (conception du réseau), sociale (mobilisation des agriculteurs pour qu'ils adhèrent) et économique (calculs financiers, tarification). Il y a eu des lacunes sur certains aspects très formels et juridiques des ASA qu'il faut maintenant régulariser, du fait de la multiplication des transmissions du patrimoine foncier (inscription cadastrale précise des parcelles irrigables du périmètre à attacher au statut...). De même, il fallait remettre à jour certains règlements intérieurs (distinguer ce qui relevait du statut et du règlement intérieur). Ces changements formels ont souvent été « neutres » pour la plupart des adhérents et n'ont pas occasionné de débat sur ce qui était « juste ».

Nous avons choisi d'analyser le processus de changement dans trois ASA : l'ASA de la Cère (réforme de type 1), où le système de tour d'eau avec tarification forfaitaire a laissé la place à un système de tarification par palier ; l'ASA de la Rive droite (réforme de type 2), née de la transformation d'un ancien Syndicat intercommunal d'irrigation (SII) en ASA ; l'ASA du Pigeon (réforme de type 3), qui a mené un programme d'extension significatif de son réseau.

Le tableau I présente quelques caractéristiques de ces ASA et résume le processus des réformes, depuis leurs origines jusqu'aux votes en AG.

## **Les processus de réforme, rôle des acteurs**

Quelle que soit la nature de la réforme envisagée et ses motivations, le processus de transformation des institutions a été très voisin dans les trois ASA. Il s'avère très semblable à une action publique « traditionnelle » et peut se résumer ainsi :

- phase d'émergence du problème ;
- accélération et mise sur l'agenda du syndicat, parfois confortée par l'assentiment de tous les adhérents ;
- partage du diagnostic au sein du syndicat et des principes « justes » délimitant les options ;
- étude et expertise d'options de changements (appui de l'UASA) ;
- débat, décision et écriture d'un nouveau règlement intérieur (ou statut) au sein du syndicat ;
- vote et officialisation des nouveaux règlements par l'assemblée générale.

La phase d'émergence du projet au sein du syndicat est d'une durée variable, plusieurs années parfois (la Cère, Rive droite), avec des discussions informelles et des réflexions personnelles. L'expertise de l'UASA est souvent mobilisée pour alimenter cette réflexion. Son avis peut accélérer la décision (Pigeon, Rive droite), ou au contraire la reporter, comme sur la Cère, quand l'UASA a déconseillé la pose de bornes



équipées de compteurs et limiteurs de débit afin de régler les problèmes déjà récurrents de non-respect du tour d'eau, pour des raisons de coûts d'investissement et de maintenance trop élevés.

Des événements clés accélèrent ensuite l'adhésion de tous à la nécessité d'une action. Sur la Cère et au Pigeon, la sécheresse de 2003 déclenche l'action. Sur la Cère, le dysfonctionnement est général, la consommation est multipliée par deux, le président qui assure la surveillance de la station est à bout de nerfs, des agriculteurs se plaignent de ne pas avoir d'eau du fait de vols d'eau :

« Le gros déclencheur a été la sécheresse 2003 où j'ai eu de gros, gros soucis. Quand je dis gros, gros soucis : il y avait des points du réseau où ils n'avaient jamais d'eau parce qu'avant ils n'arrêtaient pas de prendre l'eau. (...) S'il avait fallu continuer comme c'était avant, avec des tours d'eau, j'aurais arrêté de m'en occuper car c'était trop lourd comme charge. En plus avoir ce type de problème, des gens qui vous appellent parce qu'ils n'ont pas d'eau, parce qu'en bas y en a qui prennent trop d'eau... et avec le boulot en plus, c'était pas vivable. »

Sur la Rive droite, l'attrait vis-à-vis des services de l'UASA s'est accru au fur et à mesure que la DDAF du Lot, faute de compétences en hydraulique agricole, se désengageait de l'ingénierie des projets de modernisation. L'intérêt du changement de statut à terme s'est mué en impérieuse nécessité quand des élections municipales ont évincé les agriculteurs de certains conseils municipaux.

La légitimité de la mise en chantier de la réforme, surtout quand elle va déclarer « injustes » ou inopérantes les règles jugées « équitables » auparavant, peut nécessiter l'assentiment de l'ensemble des adhérents. C'est ainsi que sur la Cère, après un rappel général, par courrier, du règlement des tours d'eau et des sanctions encourues, le syndicat mène un contrôle, sanctionne, les fraudes sont rendues publiques et le chantier de réforme du règlement est annoncé :

« Jusqu'au jour où on a décidé de sévir. On n'a rien inventé, c'était dans le règlement intérieur mais c'est vrai que cela n'avait jamais été appliqué. Mais en 2003, on a sanctionné les dépassements de tours d'eau. Les gens ont été avertis deux à trois fois. C'était surtout trois à quatre personnes. On a sanctionné pour faire des exemples. On a décidé de faire un contrôle généralisé sur une antenne et tous ceux qui étaient en infraction on a sanctionné. (...) On les a pris sur le fait (...). On leur a envoyé une lettre recommandée leur indiquant qu'ils allaient être verbalisés à hauteur d'1 ha souscrit (...) comme prévu dans le règlement intérieur. (...) On n'était jamais arrivé jusque-là. Ils n'y ont pas vraiment cru sur le coup, certains ont demandé après à s'arranger, mais j'ai dit non. Mais ce qui a considérablement calmé les choses (...). S'il avait fallu les faire sauter (les sanctions) on les auraient pas mises, quoi ! » (le président de la Cère).

La définition du problème et l'identification de ses causes sont le plus souvent l'affaire du conseil syndical. C'est lors des débats entre membres du conseil syndical, sur les options envisageables, que les notions de justice sont mobilisées une première fois.

L'UASA peut apporter des éclairages sur certains principes à ce stade, mais elle intervient plutôt quand les options à étudier sont arrêtées, pour apporter son *expertise technique et financière de scénarios de changement* (dans les trois cas étudiés : options techniques, coûts, plans de financement, impacts sur l'équilibre financier de la structure).

Les résultats de cette ingénierie technique et financière sont exposés et discutés par le conseil syndical, plusieurs fois si nécessaire, pour arriver à un consensus sur l'option à retenir. Sa traduction dans un projet de règlement intérieur (ou dans un statut pour la création de l'ASA Rive droite) est confiée à l'UASA, ainsi que l'ingénierie administrative et juridique du projet (liens avec les services de l'Etat, définition des marchés, etc.).

Le plus souvent, l'assemblée générale entérine par son vote le choix du syndicat sans véritable débat sur les diverses options qui sont parfois rappelées pour information. Toutefois, sur la Rive droite, le changement d'organisation impliquait une transformation de la nature de l'engagement individuel de chacun des irrigants. Il y a donc eu un véritable débat sur différentes options avant le vote en réunion de l'ensemble des abonnés.

**Tableau I.** Caractéristiques des ASA et des réformes institutionnelles étudiées.

Caractéristiques	ASA de la Rive droite de la Dordogne	ASA du Pigeon	ASA de la Cère
Générales	<p>Création en Syndicat intercommunal sur quatre communes en 1970, géré par un collectif de deux élus par commune (irrigants)</p> <p>Environ 40 adhérents, 100 ha souscrits</p> <p>Souscription initiale très inférieure aux prévisions, <i>l'irrigation est donc à la demande</i>, avec : une subvention communale pour les annuités d'emprunt (encours prêt initial jusqu'en 1998)</p> <p>tarification binôme : 0,09 €/m<sup>3</sup>, avec forte dégressivité de la partie fixe (127 € pour un compteur, 38 € si ≥ 3)</p> <p>Conception ancienne : modernisation en 1989, 1994 et 1996</p> <p>Surtout productions à haute valeur ajoutée (tabac, légumes sous contrat, arboriculture...) et maïs</p>	<p>Création au début des années 1980</p> <p>Environ 40 propriétaires, 200 ha souscrits</p> <p>Pompage en Dordogne, stockage dans un château d'eau (200 m plus haut) pour une journée d'irrigation (pression naturelle)</p> <p><i>Irrigation contrainte</i> (tour d'eau de 7 jours : 2 800 m<sup>3</sup>/ha souscrit en moyenne par an) sans limiteur de débit ni compteur aux 200 bornes</p> <p>Emprunts initiaux échus en 2001, constitution d'un fonds de réserve, embauche fontainier à mi-temps, puis baisse de 20 % du tarif forfaitaire (244 €/ha)</p> <p>Surtout pour alimentation animale (maïs grain et ensilage, luzerne) et quelques productions à haute valeur ajoutée (noyers, serres, tabac), abandon du maraîchage</p>	<p>Création en 1989</p> <p>63 propriétaires, 165 ha souscrits</p> <p>Réseau très ramifié (sept communes) avec fort dénivelé, pas de château d'eau</p> <p><i>Irrigation contrainte</i> (tour d'eau de 7 jours : 2 100 à 2 400 m<sup>3</sup>/ha par an) mais sans limiteur de débit ni compteur aux bornes</p> <p>Emprunts initiaux en cours jusqu'en 2010. Tarif forfaitaire (entre 440 et 520 €/ha avant réforme)</p> <p>Souscription initiale difficile : faibles surfaces et confusion sur durée de l'engagement (20 ans = durée des emprunts ou définitifs ?)</p> <p>Surtout pour sécuriser alimentation animale (maïs) et des productions à haute valeur ajoutée sur coteaux (noyers, quelques vergers résiduels), quasi-disparition du maraîchage (fraise)</p>
Origine de la réforme	<p>Besoin d'appui technique de l'UASA du Lot pour la modernisation à achever (diminution capacité expertise DDAF Lot)</p> <p>Crainte d'une gestion par des élus non agriculteurs</p> <p>Crainte de l'illégalité du soutien financier par les communes, après la fin des emprunts</p>	<p>Manque de débit, pression sur points hauts quand réseau très sollicité. En 2003, demande d'adhérents : « Puisque le prix a baissé de 20 %, pouvons-nous augmenter la souscription de 20 % ? »</p> <p>Non-respect des tours d'eau par dérive des débits d'équipement (buses) constaté par fontainier</p> <p>Marge de 100 m<sup>3</sup>/h d'autorisation de pompage non utilisée</p>	<p>Non-respect des tours d'eau par dérive des débits d'équipement (buses) et des durées, non maîtrisés par les responsables d'antenne</p> <p>Gros sentiment d'iniquité (accès à l'eau et coût)</p> <p>Défaillance d'un « gros » souscripteur dès 1993. Obligation de mutualiser la créance d'eau (+ 10 % du prix de l'eau dès 1993)</p>
Conflits liés aux enjeux	<p>Pas de conflit mentionné</p> <p>Difficultés pour mobiliser les propriétaires non agriculteurs, qui n'étaient pas adhérents au SII, au projet de modernisation</p>	<p>Faibles tensions en période de pointe, atténuées depuis l'embauche du fontainier (application d'une sanction « morale » par publicisation de la faute commise) et autorité d'un président charismatique</p>	<p>Premières tensions anciennes quand il a fallu mutualiser les créances d'un gros souscripteur défaillant</p> <p>Fortes tensions en 2003, consommation x 2, avertissement par courrier, constat des fraudes, application et publicisation des sanctions</p>
Nature de la réforme	<p><i>Transformation en ASA</i>, conséquences sur : la nature du contrat avec les irrigants (souscription perpétuelle ou conventions annuelles pour location) les principes de tarification (binôme avec partie fixe dégressive 76 € à 23 €/ha + 0,09 c/m<sup>3</sup>) Partage de l'eau en période de pointe (tour d'eau)</p>	<p><i>Extension du réseau et amélioration de la qualité du service</i> sous contraintes imposées : équilibre budgétaire sans modification du tarif forfaitaire (244 €/ha) utilisation optimale du droit de pompage nouveaux emprunts payés par les extensions</p>	<p><i>Changement du mode d'accès à l'eau, pose de compteurs et nouvelle tarification :</i> bornes avec limiteur de débit binôme par palier : 305 €/ha + 2 100 m<sup>3</sup> à 0,08 €/m<sup>3</sup>, 0,3 €/m<sup>3</sup> au-delà (jardin idem pour 0,5 ha) surveillance des bornes + pénalités si casse</p>

## Une variété de notions de justice mobilisées

### Un souci de participation de tous, qui n'exclut pas la mise en débat de l'éthique et de la morale en cas de conflit ouvert

Le principe d'*égale liberté de participation* a été respecté lors de ces trois réformes, avec deux modalités de mobilisation des acteurs :

- une implication forte des instances dirigeantes (syndics des ASA ou élus du SII) dans les débats à toutes les étapes du processus de changement (mise sur l'agenda, définition des principes, choix des options...);
- une consultation des adhérents (ASA) ou des abonnés (SII) pour valider les choix préparés par les instances dirigeantes par un vote en assemblée générale (ASA) ou réunion générale (SII).

Les décisions ont été prises à la majorité, mais sans accord unanime :

- deux abonnés du SII de la Rive droite de la Dordogne sur 40 ont refusé le passage en ASA et ils ont pu quitter le réseau collectif ;
- à l'ASA de la Cère, certains adhérents – notamment ceux qui ont été sanctionnés – auraient préféré la simple pose des compteurs avec limiteur de débit afin de contrôler le strict respect du tour d'eau, mais sans changer le tarif forfaitaire ancien ;
- à l'ASA du Pigeon, certains adhérents auraient préféré augmenter le débit disponible aux bornes (30 à 35 m<sup>3</sup>/h) pour des raisons de confort plutôt que d'accroître la superficie souscrite. D'autres auraient souhaité poursuivre la baisse du prix de l'eau qui avait été limitée à l'échéance des emprunts pour constituer une provision pour maintenance.

Grâce au respect de ce *principe d'égale participation* et aussi grâce à l'attention portée par l'UASA aux règles administratives et juridiques (réécriture des règlements intérieurs, relations avec les services de l'Etat...), nous n'avons pas relevé de remise en cause de ces réformes sur des critères de justice procédurale ou d'impartialité, dans le cas du Pigeon et de la Rive droite.

Tel n'a pas été le cas sur la Cère, où le processus de changement a démarré sur un conflit qui a mis en cause publiquement des personnes. Si cette stratégie a sans doute facilité l'adhésion du plus grand nombre au projet de réforme, elle s'est faite au prix d'un sentiment d'atteinte à la dignité des contrevenants. L'un d'entre eux nous a précisé que ce qui était « inacceptable », ce n'est pas d'avoir été mis à l'amende, mais d'avoir été publiquement qualifié de tricheur, alors qu'il n'avait pas triché « plus que les autres ». Ce sentiment d'*injustice* « *interactionnelle* » nourrit une rancœur chez ces individus vis-à-vis des dirigeants de l'ASA ; rancœur employée à délégitimer l'ensemble de leurs actions en termes d'*éthique et de morale*, fondements du sentiment de justice procédurale (Folger, 1996). A en croire ces opposants :

- les initiateurs de l'ASA auraient commencé par *mentir* sur la durée réelle de l'engagement de la souscription, pour favoriser l'adhésion d'agriculteurs hésitants devant l'irrigation lors de sa création (adhésion sur 20 ans, soit la durée des emprunts, et non pas définitive) ;
- les dirigeants actuels continueraient dans le mensonge et se *disqualifient* en énonçant comme « tricherie » le fait d'irriguer plus que la surface souscrite alors que l'engagement initial laissait la liberté d'usage de l'eau tant que le tour d'eau était respecté en débit et durée ;
- enfin, ils *outrepasseraient leur droit* en modifiant les « règles du jeu » de la tarification et du tour d'eau, non conformes à l'engagement initial signé par les adhérents, sans que ces derniers puissent aujourd'hui sortir de l'ASA en cas de désaccord.

Notre enquête ne nous a pas permis de vérifier si ces sentiments de défiance avaient un écho au-delà du cercle des opposants déclarés : « L'ambiance entre les gens n'a pas changé énormément : les tricheurs l'ont mal vécu, les honnêtes l'ont bien vécu (c'est-à-dire la réforme tarifaire et la pose de compteur). Ceux qui tiraient sur la ficelle sont de mauvaise humeur car ils ne peuvent le faire en payant pas cher tout en profitant du service, mais les gens honnêtes ont été contents, car on était près de l'implosion, il faut quand même le dire. » (un syndic de la Cère).

**Tableau II.** Les critères d'équité mobilisés dans les réformes institutionnelles des trois ASA.

Principe d'équité	ASA de la Rive droite de la Dordogne	ASA du Pigeon	ASA de la Cère
Stricte égalité des droits pour tous	Non retenu. Variété de systèmes de souscription, tarification dégressive et tours d'eau sélectifs pour satisfaire d'abord à l'objectif 1 ci-après	Non retenue. Préférence pour la mutualisation et à la solidarité « contrôlées »	<i>Principe prioritaire</i> : une répartition de l'effort financier en fonction de la consommation réelle et d'une superficie irriguée proche de la surface souscrite
Équité proportionnelle à l'effort consenti ou au mérite	Non évoquée dans cette réforme	<i>Troisième principe</i> : 1) incitation à l'effort pour ceux qui souhaitent plus ; 2) tarification au coût marginal pour les nouveaux usages « publics »	<i>Deuxième principe</i> : « neutralité » de la réforme pour ceux qui utilisaient l'eau avec parcimonie, par un seuil adapté de la première tranche de tarification
Égale opportunité des chances	<i>Deuxième principe</i> : atténuation des conséquences néfastes des règles visant à minimiser les impacts de la réforme pour la majorité (sur le tour d'eau et la tarification)	<i>Principe prioritaire</i> : 1) offrir la même qualité de service à tous au même prix, quelle que soit l'usage agricole et la date d'entrée ; 2) offrir à tous et au même prix des possibilités de souscription supplémentaires ; 3) durée d'irrigation supplémentaire pour les pénalisés en débit	<i>Troisième principe</i> : offrir la possibilité de s'adapter à la nouvelle règle par apprentissage
Équité sociale	Non évoquée dans cette réforme	Non évoquée dans cette réforme, mais utilisée pour des demandes ponctuelles (adhésion de jeune agriculteur)	Non évoquée pour cette réforme, mais envisagée à terme pour une tarification « juste » de ceux qui n'irriguent plus
Antériorité des droits historiques	<i>Principe prioritaire</i> : minimiser les impacts de la réforme (souscription, tarification, tour d'eau...)	<i>Deuxième principe</i> : les nouvelles souscriptions vont payer pour leur investissement et en partie pour l'amélioration du service des quelques anciens secteurs défaillants	Evoquée seulement par les opposants pour réfuter la légitimité de la réforme
Efficacité technico-économique	Non évoquée dans cette réforme	<i>Quatrième principe</i> pour argumenter contre les projets alternatifs	<i>Quatrième principe</i> : des règles applicables sans ambiguïté et compréhensibles par tous

## Une équité plurielle

Si le processus de décision est très similaire entre ces trois réformes, les arguments mobilisés pour aboutir à des modalités d'accès à l'eau et des tarifications « équitables » sont très divers (tableau II). On peut les schématiser de la manière suivante :

- réformer l'organisation sans bouleverser les règles anciennes (ASA de la Rive droite de la Dordogne) ;
- égale opportunité des chances par la solidarité (ASA du Pigeon) ;
- systématiser la stricte égalité des droits pour tous sans pénaliser les anciens « vertueux » (ASA de la Cère).

### Réformer l'organisation sans bouleverser les institutions (ASA de la Rive droite)

Pour assurer l'adhésion massive des adhérents au projet de transformation en ASA, les élus ont choisi de minimiser les impacts de cette réforme organisationnelle sur le quotidien des irrigants. Ils ont donc *maintenu les fondements des règles anciennes* dont l'équité n'avait pas été mise en cause. Elles ont été ajustées marginalement pour répondre à des critiques d'inégalité apparues lors des simulations des effets

de la réforme pour chacun des irrigants. Ces fondements portaient sur un engagement contractuel limité dans le temps des parcelles, une tarification binôme déséquilibrée vers la partie proportionnelle et enfin une irrigation à la demande.

Dans le SII, les agriculteurs, fermiers ou propriétaires, signaient un contrat à durée déterminée, renouvelable par tacite reconduction. Il n'y avait pas d'inscription de parcelles dans un périmètre syndical, donc aucun d'engagement foncier définitif. Pour réussir le changement organisationnel, l'enjeu était d'éviter un refus de propriétaires non agriculteurs d'engager leurs parcelles, engagement qui modifiera la valeur patrimoniale de leurs biens. Ce refus aurait entraîné l'exclusion de fermiers irrigants de longue date et désirant continuer, ce qui aurait été vécu comme « injuste » vis-à-vis du « droit antérieur » d'user du réseau collectif. D'autre part, cette exclusion aurait réduit dangereusement les souscriptions, fragilisant l'équilibre financier du réseau. Un compromis a été proposé avec deux modes de souscription : les parcelles exploitées par leur propriétaire sont engagées de manière « définitive », comme dans toute ASA, et vont constituer le périmètre syndical ; pour les parcelles louées, une « convention » est passée avec l'ASA sur la durée du bail. La volonté de ne pas bouleverser les règles anciennes se manifeste aussi dans la tarification, qui est loin d'offrir une stricte égalité des droits pour tous.

Le principe de tarification du SII consistait en une partie fixe dite « abonnement » dont le montant était dégressif en fonction du nombre de compteurs<sup>6</sup> et un prix du mètre cube relevé au compteur de 0,09 €. Dans cette plaine que les concepteurs du réseau imaginaient vouée au maraîchage, la densité de bornes (près d'une par hectare) offrait l'irrigation à un parcellaire très morcelé. La demande n'étant pas au rendez-vous, cette tarification avait incité à la souscription, au prix d'« inégalités » fortes. En effet, pour une même superficie irrigable, le rapport de coût entre l'agriculteur le plus et le moins favorisé était de 17. En AG, les adhérents ont décidé de maintenir le prix du mètre cube à 0,09 € et de garder le principe de la dégressivité des charges fixes.

L'assiette de répartition des charges fixes fut toutefois modifiée quand les simulations de coût par adhérent ont été exposées publiquement. Elle est maintenant basée sur la superficie souscrite plutôt que sur le nombre de compteurs, dont l'iniquité est apparue trop criante, certains pouvant matériellement irriguer 10 ha à partir de la même borne et d'autres seulement 1 ha voire moins. Les écarts de charges fixes par hectare irrigable se sont nettement réduits, avec un facteur de 2,6 entre l'exploitation la mieux et la moins bien lotie<sup>7</sup>.

Pourquoi maintenir cette « iniquité » apparente ? Pour tenir compte d'une autre particularité de cette ASA, héritée de son passé de SII. Ici, les irrigants ne sont pas libres d'irriguer les parcelles qu'ils souhaitent avec leur souscription. Il est interdit d'irriguer une parcelle non engagée (de manière définitive ou par convention). Les agriculteurs doivent donc souscrire une superficie supérieure ou égale à la surface réellement irriguée : supérieure quand, pour irriguer 1 ha de tabac, par exemple, il faut souscrire les 4 ha de la rotation ; égale en l'absence de rotation, c'est-à-dire pour les cultures pérennes ou pluriannuelles. Donc l'écart maximal de 260 % dans les charges fixes par hectare a été tempéré par le constat que les agriculteurs n'avaient pas les mêmes productions, les mêmes durées de rotation, les mêmes taux superficies irriguées/superficiessouscrites.

La solution retenue satisfait au final chacun des irrigants, malgré les disparités du coût de l'eau, puisque *l'esprit des règles anciennes avait été préservé* et que les amendements offraient une *égale opportunité des chances* et non pas en référence à une stricte égalité de droits pour tous.

C'est la même logique qui a prévalu pour la gestion des tours d'eau, qui s'impose parfois à l'ASA en période de saturation du réseau. Selon les responsables de l'ASA, lorsque les tours d'eau sont mis en place, on retrouve une autre forme de compensation entre allocation de la ressource et coût de la part fixe de la souscription. En effet, le système de tour d'eau ne pénalise que les superficies irriguées égales aux superficies souscrites. Quand le tour d'eau est mis en place, chaque surface souscrite reçoit une dotation limitée en volume et en durée. Les producteurs de cultures pérennes, qui ont une surface irriguée égale à la surface souscrite, devront adapter leurs pratiques au tour d'eau alors que le producteur de tabac, avec ses 4 ha souscrits pour en irriguer un seul, disposera d'assez d'eau pour ne pas réduire son irrigation.

---

<sup>6</sup> 127 € pour le premier compteur, 52 € pour le deuxième et 38 € pour tout compteur supplémentaire.

<sup>7</sup> Les charges fixes d'irrigation sont aujourd'hui de 76 € pour une superficie inférieure ou égale à 2 ha, 38 €/ha pour une superficie comprise entre 2 et 15 ha et 23 € pour tout hectare supplémentaire. L'exploitation la plus favorisée paye aujourd'hui 30 €/ha souscrit contre 7 € auparavant et la plus défavorisée paye 75 €/ha souscrit contre 125 € auparavant. Le rapport max./min. est ainsi passé de 17 à 2,6.

## Egale opportunité des chances par la solidarité (ASA du Pigeon)

L'ASA du Pigeon était arrivée à la fin d'un cycle de vie sur le plan technique et humain (tableau I). Les investissements initiaux étaient remboursés, les créateurs du réseau prenaient leur retraite, le réseau montrait quelques signes de faiblesse : vétusté de la station, manque de pression sur les points hauts, dérive sur les tours d'eau en période de pointe et buses non conformes (20 mm au lieu de 17 mm), aggravant ce problème.

La nouvelle équipe dirigeante a réagi. Elle a d'abord décidé de ne répercuter qu'en partie la baisse des charges d'emprunts sur le prix de l'eau, afin de se constituer un fonds pour la modernisation et d'embaucher un fontainier à mi-temps. Ce dernier assure le bon fonctionnement de la station ; il a constaté le défaut des buses et fait respecter à nouveau les tours d'eau en usant de sanctions morales<sup>8</sup>. D'autres opportunités étaient à saisir : le réseau ne consommait pas toute sa dotation maximale, la capacité de pompage n'était pas utilisée au maximum, des demandes d'extension de l'irrigation ou d'accroissement des débits à la borne avaient été formulées.

Une certaine aisance financière, un service d'eau déjà amélioré, des tensions apaisées, des projets à satisfaire, des potentialités techniques à exploiter, la nouvelle équipe dirigeante devait mener une réforme dans une dynamique de « réorganisation et regain de croissance » en tout point « positive ». Ce contexte a sans doute facilité une adaptation des règles anciennes, qui avaient fait leur preuve, et non une révolution.

Le projet d'extension et d'amélioration du service (garantie de débit minimal) est ainsi fondé d'abord sur le principe d'*égale opportunité des chances* pour tous, qui se traduit concrètement par :

- une même qualité de service à tous au même prix, même si les consommations diffèrent et même pour les nouvelles souscriptions (« droit d'entrée » nul pour ces extensions d'anciens adhérents alors que la stricte égalité des droits aurait abouti au remboursement d'une part des emprunts du réseau initial) ;
- une même opportunité pour tous de demander une extension de leur superficie souscrite (y compris pour ceux qui auraient préféré une augmentation du débit à la borne, les volumes correspondant à la surface supplémentaire pouvant être utilisés comme bon leur semble) ;
- une opportunité d'octroyer un ou deux tours d'eau supplémentaires, sans surcoût, à ceux qui resteraient avec un débit à la borne inférieur au seuil garanti.

Pour respecter cet objectif premier, le principe d'*antériorité des droits historiques* est mobilisé :

- le cahier des charges du projet stipulait qu'il devait être « financièrement » neutre pour les anciens adhérents, c'est-à-dire ne pas modifier le prix de l'eau, même s'ils bénéficiaient d'une meilleure qualité de service ;
- dans le montage financier, les cotisations des nouvelles parcelles souscrites couvriront la totalité du coût de l'extension et une partie des investissements pour confortement du réseau ;
- les investissements non couverts par ces cotisations nouvelles sont couverts par le fonds de réserve. L'amélioration de la performance du réseau limite l'accroissement du coût d'exploitation associé à l'extension. Ce surcoût est rendu indolore pour les adhérents par une réduction de la provision pour maintenance.

Le principe d'*équité proportionnelle à l'effort consenti* complète l'argumentaire :

- le débit minimal retenu privilégie les agriculteurs qui ont fait le choix d'automatiser leur matériel d'irrigation ;
- les nouveaux usages « publics » (point d'eau autoroute, défense anti-incendie...) sont tarifés au coût marginal, en contrepartie d'une « solidarité » politique et/ou d'une contribution financière unique au programme de modernisation.

L'*équité sociale* a justifié qu'un jeune agriculteur qui a demandé à inscrire ses parcelles dans le périmètre syndical de l'ASA n'a eu qu'à payer 800 €/ha irrigable, soit nettement moins que le montant correspondant des annuités d'emprunts pour la création du réseau collectif, alors qu'un châtelain qui a eu besoin d'une borne pour de l'eau brute à usage non agricole a dû acquitter un montant égal aux charges fixes cumulées depuis cette création.

---

<sup>8</sup> « Ouvrir plus tôt est un crime avec préméditation alors que cela peut arriver à tout le monde d'oublier de fermer » : borne saisie et déposée chez le président pour les fautes graves ou récidives, marquage des bornes à la peinture pour les distraits.

Les *critères d'efficacité technique et économique* ont servi à réfuter les projets alternatifs (accroissement des débits à 30-35 m<sup>3</sup>/h sans extension, baisse du prix de l'eau sans projet de modernisation-extension).

Ces nouvelles règles comme les anciennes ne garantissent pas la stricte égalité des droits pour tous. Sans changement des bornes (sans compteur ni limiteur de débit), les débits disponibles et la consommation finale varieront selon que les irrigants prendront ou pas tous leurs tours d'eau. Mais « il n'est jamais venu à l'idée à un agriculteur de demander des compteurs pour éviter de payer pour les autres ». De l'avis général, tant que le système fonctionne correctement, que tout le monde a de l'eau, il n'est pas utile de complexifier la gestion avec des outils jugés peu fiables, qu'il faut relever et entretenir. L'expérience de la Cère, relatée par l'UASA au syndicat du Pigeon, n'a pas changé ce point de vue.

### **Systématiser la stricte égalité des droits pour tous à l'ASA de la Cère**

À l'ASA de la Cère, les adhérents étaient solidaires depuis plus de dix ans, quand la faillite d'un des leurs les a obligés à partager ses dettes vis-à-vis de l'ASA. Il s'agissait d'un des plus gros souscripteurs (15 ha sur 175 ha) et l'ASA n'a pu récupérer qu'une faible partie des factures d'eau non acquittées. Pour éviter d'être en cessation de paiement, les syndicats ont été contraints depuis de partager l'ensemble des charges fixes sur les 160 ha restants, de mutualiser ces dettes, amenant une augmentation de 10 % du coût de l'eau qui perdure aujourd'hui pour tous les adhérents. Comme les héritiers de ce débiteur continuent de venir aux assemblées générales pour expliquer pourquoi ils refusent de s'acquitter de leurs dettes, que les actions en justice traînent en longueur, on conçoit que le sentiment d'injustice soit exacerbé dans cette association. Les notions de justice avaient été ici clairement dévoilées lors de nos entretiens, comme argumentaire du changement.

La simple pose des compteurs avec limiteur de débit pour contrôler l'effectivité des tours d'eau et revenir ainsi à la situation initiale d'un tarif forfaitaire égal pour tous malgré des consommations différentes, cette solution n'était pas acceptable pour les dirigeants. La solution d'une tarification qui tienne compte des consommations de chacun s'est donc imposée : « *Il était à mon avis anormal que ceux qui arrosaient raisonnablement payent autant que ceux qui arrosaient anarchiquement. Il n'y avait plus aucune gestion de l'eau. Il y en avait qui avaient pris des automatismes et qui les ont toujours : ils ouvraient l'eau en mai quand il faisait sec et ils venaient la fermer en septembre quand ils récoltaient quelle que soit la pluviosité. En 2002, une année passablement pluvieuse, il a plu pendant 15 jours au mois d'août et on a quasiment pas diminué le débit de pompage à la station (...). Il était pas normal que quelqu'un qui irrigue raisonnablement, qui gère son eau du mieux possible paye la même chose que celui qui ne fait aucune gestion et qui dépense de l'eau. Il y a eu des écarts pas neutres quand même. En 2003, année de la sécheresse, on est monté à des tarifs qui ont fait réfléchir pas mal de monde.* » En 2003, l'augmentation de 50 % de la consommation par rapport à la normale aboutit à une facture d'eau accrue de 30 %. « *Il fallait la tarification binôme, sinon cela ne servait à rien. Cela allait de soi, avec les compteurs, les compteurs pour faire la police, ce n'était pas le rôle ni la fonction de l'ASA, pas pour faire la police. L'ASA est là pour rendre service, pour apporter de l'eau, en essayant de tarifier au plus juste. Cela a été fait de manière à tarifier de manière équitable.* » (le président).

Même sentiment chez un syndic : « *Et le réseau consommait deux fois plus que ce qu'il aurait dû, donc ça nous a coûté très cher en consommation d'électricité, et après ce surcoût on ne pouvait pas le répercuter à ceux qui l'avaient consommé réellement. Ça devenait... La répercussion des coûts ne pouvait pas se faire de manière honnête. Ce n'était pas juste.* »

La solution retenue a donc été la suivante :

- une tarification binôme par palier, 2 100 m<sup>3</sup>/ha à 8 c/m<sup>3</sup>, 30 c/m<sup>3</sup> au-delà ;
- la part fixe de 305 €/ha (+ 30 €/ha pendant deux ans pour l'investissement sur les compteurs) couvre les frais fixes plus la moitié des frais de maintenance, la part variable couvre l'intégralité des coûts variables et le reste de la maintenance, de même pour les jardins avec une souscription minimale de 0,5 ha ;
- la possibilité de demander, jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, à souscrire de façon temporaire (renouvelable un an) un hectare au tarif ci-dessus ; après deux années consécutives, cette demande temporaire sera considérée comme définitive ;
- cette nouvelle tarification s'accompagne d'un nouveau système de contrôle et de sanctions. Les bornes sont visitées deux fois dans l'année par le directeur d'ASA ou ses responsables d'antenne et toute casse volontaire ou involontaire est sanctionnée, de même que la non-déclaration du non-fonctionnement du compteur.

Cet ensemble de nouvelles règles résulte en fait d'une alchimie complexe mobilisant plusieurs critères d'équité.

- La volonté d'une stricte égalité pour tous prim. La tarification est basée sur le comptage mais aussi sur un palier à 2 100 m<sup>3</sup>/ha, correspondant à une estimation de la consommation moyenne d'un hectare irrigué en grande culture, à un prix assurant l'équilibre budgétaire de l'ASA. Comme chaque mètre cube au-delà du seuil est payé au prix dissuasif de 30 centimes, tous sont incités à mettre en adéquation leur superficie réellement irriguée avec leur superficie souscrite : « *D'abord on avait comme souci que les gens qui irriguaient beaucoup plus que leur surface souscrite se mettent en conformité, parce que cela avait pris des proportions un peu importantes.* » Mais l'équité proportionnelle au mérite est aussi présente avec l'objectif de neutralité de la réforme tarifaire pour ceux qui, auparavant, respectaient les anciennes lois. Il fallait qu'ils aient suffisamment d'eau sans payer significativement plus, car ils n'étaient pas responsables de la crise. Le seuil de 2 100 m<sup>3</sup> à « prix coûtant » a donc fait l'objet de débats au sein du syndicat, car les besoins en eau varient selon les productions : « *J'ai une dizaine d'hectares irrigués en noyer. Moi, j'étais d'accord pour le système qui a été choisi de compteur mais je n'étais pas d'accord avec le seuil, faut savoir que les besoins du noyer sont supérieurs au seuil qui a été choisi. Et là, le système n'était pas juste pour moi, mais bon, on a fait l'effort (...). Depuis que mon père a construit le réseau, c'est facile de quantifier ma surface irriguée, elle était fixe, on pouvait pas tricher. Ce n'est pas comme ceux qui sont en maïs. Ils déclarent 10 ha et ils en irriguent 15 en faisant tourner les enrouleurs. Le système, avec 2 100 m<sup>3</sup>/ha, cela a permis que ceux qui font du maïs ils ne dépassent plus. Mais moi, c'était facile de vérifier ce que je mettais avec mes heures et avec 2 100 m<sup>3</sup>/ha maintenant, je ne fais pas tous mes tours d'eau, surtout en année sèche. Je n'ai jamais encore dépassé, mais c'est limite (...). Mais ce qui me fait souci c'est les années de sécheresse, et de risquer de payer plein pot parce que je dépasse (...). C'est pour ça que je trouvais ça pas juste le seuil, parce que moi j'avais pas triché et je me retrouvais pénalisé par le seuil, avec un surcoût si je devais dépasser. Dans le conseil, on a discuté ce seuil, mais on s'est aperçu que si on l'augmentait le seuil, cela revenait à la situation du début car les gens en maïs auraient pu arroser plus de surface que ce qu'ils déclaraient (...)* » (un syndic).

- L'ambition d'égale opportunité des chances n'a pas été écartée. En offrant une possibilité à tous « d'identifier ses vrais besoins » par l'apprentissage, afin d'éviter de nouvelles remises en cause publiques de l'honnêteté des adhérents et des surcoûts d'irrigation par sous-estimation des besoins. « *Avant qu'on mette les compteurs les gens ne savaient pas du tout ce qu'ils consommaient, puisqu'on le mesurait pas, moi non plus d'ailleurs. On n'avait qu'un compteur général à la station. Quand on met un canon derrière une borne, en fonction des buses et de la pression qu'on a, on sait exactement l'eau qu'on met, si on se donne la peine de regarder. Avant on savait pas, mais parce qu'on se posait pas la question (...). Aujourd'hui, tous ceux qui ont pris des souscriptions supplémentaires, c'était pas forcément des tricheurs avant, on n'en sait rien, mais ils arrosent avec leur 2 000-2 100 m<sup>3</sup>/ha.* » (le président).

- Enfin, un critère d'efficacité a aussi prévalu. Une règle juste, c'est une règle applicable sans ambiguïté, donc compréhensible par tous. L'UASA avait proposé deux seuils, les arboriculteurs aussi, proposition écartée au motif de sa complexité et d'une efficacité douteuse. « *On n'a pas voulu faire très compliqué. C'était déjà pas simple. Il fallait que ce soit compréhensible pour tout le monde.* » (le président). « *On aurait pu faire deux poids deux mesures, une pour les pérennes et une pour les autres. Ça été proposé par moi, mais cela a été refusé (...) parce que c'était compliqué à mettre en place. Moi j'ai des réseaux fixes, mais il y en a qui ont des réseaux mobiles, qu'ils déplacent. Donc on serait arrivé au même problème de surconsommation.* » (un syndic).

A l'avenir, pour faire face au départ en retraite d'irrigants qui ne trouvent pas repreneur pour leurs terres irrigables, les syndicats réfléchissent à une forme de tarification « socialement équitable », quand les emprunts initiaux seront venus à échéance.

### Quelques éléments d'évaluation de ces réformes

Ces réformes sont récentes – voire en cours sur le Pigeon. On ne peut donner que quelques éclairages sur le comportement des adhérents (respect des règles, plaintes, conflits), sur le fonctionnement du réseau et l'équilibre financier de l'ASA.

Pour l'ASA du Pigeon, il est trop tôt pour une évaluation. Le vote des adhérents marque l'acceptation des nouvelles règles par la majorité. On notera cependant qu'une nouvelle adaptation des règles est envisagée par le président, quand les marges financières seront dégagées pour investir dans des



bornes/compteurs/débitmètres. En effet, le réseau modernisé et étendu fonctionnera aux limites de ses capacités. Pour que le réseau fonctionne correctement, « il faudra être encore plus précis, respectueux qu'aujourd'hui », car il sera beaucoup plus vulnérable au non-respect des tours d'eau et des débits. Selon l'UASA, il faudra réfléchir à l'avenir à une tarification binôme pour réduire la demande maximale et ainsi sécuriser l'exhaure. En d'autres termes, le *critère d'égale opportunité des chances pour tous* pourrait céder devant une *équité stricte*, au motif qu'elle serait aussi techniquement plus efficace.

Cinq ans après le changement d'organisation et de règles de fonctionnement sur l'ASA de la Rive droite :

- aucun incident n'est à signaler ;
- les syndicats sont très satisfaits des services de l'UASA dont ils peuvent maintenant bénéficier en tant qu'ASA (pour achever leur programme de modernisation, l'appui administratif, etc.), ce qui était l'objectif premier de cette réforme ;
- aucun désengagement des parcelles « conventionnées » n'est intervenu ;
- la santé financière de l'ASA est excellente, car les circonstances climatiques l'ont aidée ; les trois années sèches successives ont soutenu la demande en eau, et les recettes ont été supérieures aux dépenses, puisque la tarification binôme choisie est déséquilibrée (la part proportionnelle du prix couvre plus que les coûts variables). Une partie de ce « surplus » a été affectée au programme de modernisation ;
- la présence de cultures spéciales (tabac, légumes) garantit une demande assez forte même en cas d'année humide. Cependant, la robustesse de ces nouvelles institutions reste tributaire de l'avenir de ces cultures spéciales, qui demeure incertain.

Le bilan est également positif pour l'ASA de la Cère, deux ans après la réforme. Le président, qui assure le fonctionnement de la station, souligne combien il a gagné en confort de travail, et que ses principaux objectifs sont atteints : « *Concernant le fonctionnement journalier, j'ai un allègement sensible de ma tâche. Avant, on était toujours en rupture. Il fallait le vivre pour voir la folie que c'était avant.* » (le président) ; « *Chacun a de l'eau à son tour, sans problème.* » ; « *On a quelques petits dépassements de 100 à 200 m<sup>3</sup>* », ce qui est le signe pour lui à la fois d'une adéquation des surfaces irriguées aux souscriptions, d'une maintenance des équipements après bornes et d'un apprentissage du pilotage de l'irrigation.

Cet apprentissage est confirmé par un syndic : « *Le gros point positif, c'est que les gens se sont mis à faire beaucoup plus attention à ce qu'ils mettent. Les choses ont radicalement changé, notamment en arboriculture : pour mieux gérer l'eau, j'ai mis des automatismes partout. J'ai mis des électrovannes partout. J'ai eu des effets bénéfiques. Car avant je ne savais pas vraiment les volumes que je mettais exactement. J'avais mes 12 heures, je mettais mes 12 heures alors que ce n'était pas forcément utile. Maintenant je sais que telle durée ça m'amène telle quantité. Donc quand je veux mettre 10 mm, je mets 10 mm. Je fais le tour de toutes les vannes avec ma voiture, avec ma télécommande, je commande à distance et c'est fini. (...) c'est un confort de vie ! (...). J'avais des problèmes de chlorose calcaire, souvent due à un apport de trop d'eau avec du calcaire actif, et maintenant j'en ai moins depuis que je pilote mes irrigations.* »

Pour certains, cet apprentissage s'est fait dans la douleur : « *La première année, il y en a eu qui en voulant économiser l'eau, ils se sont fait croquer sur le calibre de la noix, car le calibre de la noix ça se fait de mai-juin jusqu'au 10 juillet. Limiter sur l'arrosage au début et c'est un gros déchet de petites noix (20 % de petites contre 5 %, payées à 10 % du prix). Il a fallu un temps d'adaptation, certains ont pris des baffes. Ils avaient eu peur d'arriver au 20 juillet et de plus avoir d'eau. C'est une gestion à apprendre.* »

Cette meilleure maîtrise de l'irrigation a induit une baisse significative des prélèvements de la station, évaluée à « 50 % d'eau par rapport à la période avant les compteurs (...) avec des cultures qui ont l'air d'arriver au bout quand même, dans de bonnes conditions ». L'arboriculteur interrogé, partisan d'un seuil supérieur à 2 100 m<sup>3</sup>/ha, admet lui aussi ne pas avoir dépassé ce seuil même en année sèche.

Le président souligne également un fait qu'il avait espéré sans le révéler lors des débats : la baisse significative de la consommation et son lissage en période de pointe a réduit de moitié les coûts d'intervention de maintenance en cours de saison, autorisant une baisse de 10 % de la part fixe de la tarification. Les bornes n'ont connu aucune casse et, comme elles sont maintenant visitées deux fois l'an, la surveillance du réseau est meilleure.

Mais on notera aussi que l'objectif d'adéquation des souscriptions s'est réalisé « vers le bas », en réduisant les superficies irriguées par le réseau. Seuls quatre à cinq adhérents sur 63 ont augmenté leur souscription, les souscriptions temporaires n'ont pas eu plus de succès. Par contre, un opposant nous a avoué avoir choisi d'irriguer à partir d'une pompe individuelle.

## Conclusion

Les fondements de la très ancienne loi française sur les ASA satisfont aux conditions de durabilité des institutions d'irrigation, identifiées dans les travaux d'économie institutionnelle. Ces conditions soulignent les notions d'impartialité et de justice procédurale. La participation active des populations concernées à la construction de ces règles permet qu'elles soient moins soumises aux attaques judiciaires, par les adhérents comme par des personnes et instances externes aux communautés. Le cadre juridique très formalisé des ASA laisse effectivement l'autonomie nécessaire à chaque groupe d'irrigants pour se façonner ses règles sur une diversité de critères d'équité (justice distributive).

Nous nous sommes intéressés à la manière concrète dont ces groupements d'irrigants maniaient ces notions d'équité pour composer des règles « justes » à leurs yeux. Nous avons retracé le processus de création de règlements dans trois ASA voisines du Lot, qui ont dû réformer leurs institutions, soit parce qu'elles changeaient de structure juridique, soit parce que leurs règles n'étaient plus respectées, soit parce qu'elles voulaient étendre leur périmètre et améliorer le service rendu. Nous avons pu valider notre hypothèse selon laquelle ces groupements, confrontés à des enjeux différents, avec leurs propres histoire et normes sociales, allaient mobiliser les *différents registres de l'équité* de manière originale. Dans un cas, la primauté a été donnée à la *reconduction des règles anciennes*, dans une autre les règles privilégient l'*égale opportunité des chances* de tous les adhérents, dans la troisième la volonté première a été d'instaurer une *stricte égalité* des droits et devoirs de chacun. Mais dans toutes les ASA, c'est une *composition de principes d'équité* qui a prévalu, en ajustant les règles afin qu'elles prennent en compte le *mérite*, qu'elles atténuent des *disparités sociales* ou qu'elles privilégient l'efficacité technico-économique. Ces observations confirment celles faites par Syme et Nancarrow (1997) et Syme *et al.* (1999) en Australie à propos de réformes de règles de partage de l'eau entre usages sur des bassins versants.

Sur le plan opérationnel, cette analyse confirme l'injonction déjà faite par E. Oström de laisser une grande autonomie aux communautés d'irrigants afin qu'elles construisent leurs règles de fonctionnement « justes ». Mais nous illustrons aussi le rôle que peuvent jouer les organismes partenaires dans ce processus de construction, à travers l'exemple de l'appui réalisé par l'UASA dans ces trois situations. Il y a d'abord le rôle d'*alerte* dans les phases initiales (1) d'émergence du problème et (2) de sa mise sur l'agenda d'action des responsables de la communauté. Puis il y a un rôle d'*expert* (technique, économique, juridique) dans la phase (3) de diagnostic, qui doit être partagé par ces responsables et la communauté, mais sans s'immiscer dans le débat nécessairement interne des principes d'équité qui vont délimiter le choix des options à étudier. L'essentiel de l'expertise vient alors dans (4) l'étude de ces options, avec une attention particulière à porter sur leur légalité (justice procédurale, impartialité), puis (5) leur présentation aux responsables et aux adhérents. La décision est bien sûr du ressort de la communauté, mais il peut y avoir encore besoin d'un appui administratif et juridique pour (6) la formaliser dans un règlement intérieur.

Dans une vision dynamique des systèmes irrigués, il nous semble que ces éclairages sur la manière dont, dans le Lot, renaissent des institutions à la fin d'un « cycle de vie » offrent des éléments de réflexion pour la création de groupements d'irrigants dans les grands périmètres irrigués du sud de la Méditerranée.

## Références bibliographiques

- AGGARWAL R.M., 2000. Possibilities and limitations to cooperation in small groups : the case of group-owned wells in southern india. *World Development*, 28 (8) : 1481-1497.
- AGRAWAL A., 2001. Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *World Development*, 29 (10) : 1649-1672.
- ARNSPERGER C., Van PARIJS P., 2003. *Ethique économique et sociale*. Paris, La Découverte, coll. Repères, 300, 114 p.
- BALAND J.-M., PLATTEAU J.-P., 1996. Halting degradation of natural resources : is there a role for rural communities ? FAO and Clarendon Press Oxford, 421 p.

- BLOMQUIST W. *et al.*, 1994. Regularities from the field and possible explanation. *In* : Rules, games, and common-pool resources. Ostrom E., Gardner R., Walker J. (éd.). Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 301-316.
- FEENY D. *et al.*, 1990. The Tragedy of the Commons : Twenty-Two Years Later. *Human Ecology*, 18 (1) : 1-18.
- FOLGER R., CROPANZANO R., 1998. Organizational Justice and Human Resource Management. Foundations for Organizational Science, Thousand Oaks. London, New Dehli, Sage Publications Inc., 278 p.
- FOLGER R., 1996. Distributive and procedural justice : multi-faceted meanings and interrelationships. *Social Justice Research*, 9 : 371-394.
- GARIN P. *et al.*, 2001. Les associations syndicales autorisées : bilan d'étude sur leur fonctionnement et leurs stratégies de maintenance. Montpellier, CEMAGREF, série Irrigation « Rapports » 2001-01, 57 p.
- GARIN P., LOUBIER S., 2002. Durabilité et fragilité des Associations Syndicales Autorisées (ASA) d'irrigation en France. *Comptes-rendus de l'Académie d'agriculture de France*, 88 (3) : 61-71.
- GUNDERSON L., HOLLING C., LIGHT S., 1995. Barriers and bridges to the renewal of ecosystems and institutions. New York, Columbia University Press.
- LEFEVRE M., 1996. Guide juridique des associations syndicales. Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône, 66 p.
- NANCARROW B.E., SYME G.J., 2004. Fairness Principles In Allocating Water : Integrating Views of Different Agents. *In* : IEMSS 2004. International Congress « Complexity and Integrated Resources Management », Osnabrück, Univ. Osnabrück.
- OSTROM E., 1992. Crafting Institution for Self-governing Irrigation Systems. San Fransisco, Institute for Contemporary Studies Press, 111 p.
- OSTROM E., 1993. Design Principles in Long-Enduring Irrigation Institutions. *Water Resources Research*, 29 (7) : 1907-1912.
- RUF T., 2001. Droits d'eau et institutions communautaires dans les Pyrénées-Orientales : les tenanciers des canaux de Prades (XIV<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle). *Histoire et Sociétés Rurales*, 16 (2<sup>e</sup> semestre) : 11-44.
- SYME G.J., NANCARROW B.E., 1997. The determinants of perceptions of fairness in the allocation of water to multiple uses. *Water Resources Research*, 33 (9) : 2143-2152.
- SYME G.J., NANCARROW B.E., MCCREDDIN J.A., 1999. Defining the components of fairness in the allocation of water to environmental and human uses. *Journal of Environmental Management*, 57 (1) : 51-70.
- WADE R., 1988. Village republics : economic conditions for collective action in South India. Oackland, ICS Press.